Comisión de Hacienda
Carpetas Nos. 966 y 1106 de 2016 y 1766 de 2017

Versión Taquigráfica N° 879 de 2017

INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MÉDICA COLECTIVA INTEGRANTES DEL SEGURO NACIONAL DE SALUD

Implementación de una sobrecuota para su financiamiento

PODER JUDICIAL, TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ajuste salarial

MERCADERÍA EN ABANDONO EN DEPÓSITOS INTRA Y EXTRAPORTUARIOS

Sustitución de los numerales 7 y 9 del artículo 99 de la Ley Nº 19.276 (CAROU)

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 22 de febrero de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gustavo Penadés.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, Gonzalo Civila, Lilián Galán, Jorge Gandini, Benjamín Irazabal, Iván Posada, José Querejeta, Conrado Rodríguez y Alejandro Sánchez.

ASISTE: Señor Representante Juan José Olaizola.

INVITADOS: Representantes de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC): Dr. Enrique Viñuela, Presidente de la Cámara de Instituciones y Empresas de Salud (CIES); Dr. Gustavo Bogliaccini, Secretario de CIES; Dr. Luis González Machado, representante de IAMC ante Fonasa, y Cr. Daniel Porcaro, representante ante el Consejo de Salarios de las IAMC de Montevideo.

Por el Ministerio de Economía y Finanzas: Cr. Pablo Ferreri, Subsecretario, y Lic. Alejandro Zavala, Dr. Mario Rosas y Fernando Estévez, asesores.

Por la Dirección Nacional de Aduanas: Cr. Enrique Canon, Director Nacional, y Dr. Estanislao Lamenza, asesor.

SECRETARIO: Señor Eduardo Sánchez.

PROSECRETARIA: Señora Sandra Pelayo.

SEÑOR PRESIDENTE (Penadés).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados:

"1) GARANTÍA DEL ESTADO PARA LOS AJUSTES DE LAS ASIGNACIONES DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. Emisión de títulos de deuda pública por parte del Poder Ejecutivo. (C/1726/2016 - Rep. 624). Iniciativa Representante Conrado Rodríguez.

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 28/12/2016)

2) PODER JUDICIAL, TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Ajuste salarial. (C/1766/2017. Rep. 633). Iniciativa Poder Ejecutivo. Tiene aprobación del Senado.

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 17/02/2017)

3) FONDO NACIONAL DE EMERGENCIAS. Creación. (C/1767/2017. Rep. 634). Iniciativa varios señores Representantes.

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 17/02/2017)

4) Derecho de petición presentada por alumnos de 6º año Social Humanístico del Liceo de Ombúes de Lavalle (departamento de Colonia). (A la Carpeta 13/2015).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 7/12/2016)

5) Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios (AJUPE). Solicitud de audiencia. (A la Carpeta 13/2015).

6) Junta Departamental de Canelones remite copia de la Resolución aprobada por dicho Cuerpo acerca del cierre parcial de la sucursal del BROU de la localidad de Migues. (A la Carpeta 13/2015).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 29/12/2016)

7) Informe del Directorio del Banco de la República Oriental del Uruguay, emitiendo su opinión respecto del proyecto de ley caratulado "Créditos Sociales otorgados por Entidades Bancarias Estatales. Se establecen topes máximos a las tasas de interés para pasivos cuyos ingresos no superen las 4 BPC" (C/1565/2016. Rep. 583).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 3/1/2017)".

——La Comisión tiene el gusto de recibir a una delegación de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, integrada por el presidente de CIES -que nuclea a seis instituciones de Montevideo y dos del interior-, doctor Enrique Viñuela; el secretario de CIES, doctor Gustavo Bogliaccini; el representante de las IAMC ante Junasa, doctor Luis González Machado, y el representante ante la Comisión del Estudio de Cápitas y del Consejo de Salarios de las IAMC de Montevideo, contador Daniel Porcaro.

Dichas instituciones solicitaron ser recibidas a efectos de hacer una serie de planteamientos con relación a la actual situación del Sistema Nacional Integrado de Salud en el seno de la Comisión de Hacienda.

SEÑOR PORCARO (Daniel).- El motivo de nuestra presencia es contribuir al análisis del proyecto de ley que tiene a estudio el Parlamento desde abril de 2016 respecto a la aplicación de la denominada sobrecuota de inversión.

Resaltamos la capital importancia que tiene este instrumento para las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva y también para el desarrollo y evolución de la reforma de la salud. Destacamos que la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud es el producto de un proceso de reforma de la salud, que ha sido implementado desde el año 2007 en nuestro país; en la actualidad va a cumplir diez años.

Este proceso de reforma se orientó hacia tres objetivos básicos: el aumento de la cobertura de la salud, la facilitación del acceso a los servicios de salud y la mejora de la calidad de las prestaciones. En esta oportunidad, venimos a exponer sobre dos aspectos de esta reforma, que entendemos son claves y se encuentran interrelacionados. Por un lado, expondremos sobre la universalización del acceso a los servicios de la salud y la presión que esta universalización ha causado sobre el aumento y la mejora de la infraestructura que deben tener las instituciones. Por otro -complementario a lo anterior-, queremos hacer hincapié en el financiamiento que significa para las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva este aumento de las infraestructuras e inversiones.

A continuación, hablaré sobre las políticas públicas en materia de salud y sobre las consecuencias que han tenido en la demanda asistencial y, a su vez, en la demanda por mejora de infraestructura en estas instituciones. A partir del año 2007, con la reforma de la salud, hubo importantes y numerosos conjuntos de la población que accedieron a la asistencia de salud a través del denominado Fonasa, Fondo Nacional de Salud. Es decir que este Fondo financia las prestaciones que brinda el Seguro Nacional de Salud. La cobertura actual que brinda el Fonasa no solo abarca a los trabajadores activos, sino que gradualmente se ha ido incorporando a los cónyuges, a los hijos, a los concubinos y a diferentes universos de jubilados y pensionistas hasta culminar, en el año 2016, con la incorporación de todos estos universos al Sistema Nacional Integrado de Salud.

Asimismo, las políticas públicas, además de incorporar bajo este esquema un montón de afiliados, fomenta con diversas medidas el acceso a los servicios, especialmente a los servicios que tienen relación con el primer nivel de atención y con los controles de prevención de patologías.

En este marco de políticas públicas, ¿cuáles han sido las derivaciones que ha habido? Se han logrado los objetivos. Se incorporó un importante número de la población de Uruguay a un sistema de salud que cualitativamente es mejor que el que teníamos antes de la reforma, y sigue avanzando. Pero para expresar esto en números, debemos decir que las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva incrementaron el porcentaje de la población atendida del 44% en el año 2006 al 61% en el año 2015. Esto quiere decir que teniendo en cuenta la población total del país, en diez años las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva vieron incrementada su importancia relativa en la prestación de servicios de salud en un 40%. El resto de los prestadores disminuyeron su importancia relativa. En el año 2006, previo a la reforma, el 41% de la población total se atendía en ASSE, porcentaje que en 2015 cayó al 30%. A su vez, los servicios de salud policial y militar, los seguros privados y las personas que no atienden su salud disminuyeron todos sus registros, su importancia relativa, dentro del período 2006-2015. Esto quiere decir que el mayor acceso a la salud se dio básicamente a través de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, tanto de Montevideo como del interior.

Lo anterior demuestra dos cosas que entendemos son importantes. Primero, la alta valoración que la ciudadanía le adjudica a las IAMC; la clara preferencia por incorporarse a una de estas instituciones, cuando pueden elegir atenderse en diferentes ámbitos de prestadores. Segundo, la importancia central que cobra la reforma de la salud, el desempeño de las IAMC y el enorme desafío que implica dar respuesta sanitaria a un aumento explosivo de la demanda de salud que ha tenido este tipo de instituciones en solo diez años.

También haremos mención a dos puntos relevantes en materia de estadística. Las IAMC han tenido un incremento relativamente mayor en la demanda asistencial de menores de trece años, es decir, de niños y jóvenes. En el año 2006, se cubría la demanda asistencial del 22% de la totalidad de jóvenes del país y, en

2015, atendimos el 60% del total de niños del país. Es decir que tuvimos un salto de esta población del 170%. Ese nivel de atención, el primario, y a este nivel etario, necesita gran cantidad de capital humano formado y, sobre todo, de una infraestructura importantísima: mayores policlínicas y mayor accesibilidad a los servicios.

Además, si hacemos el análisis de la población que cubrimos, que tiene un ingreso por cápita menor a tres bases de prestaciones y contribuciones, es decir la más vulnerable, también encontramos un porcentaje relevante cubierto con la reforma de la salud a través de las IAMC. Ese porcentaje pasó del 25% al 40% en el período mencionado. En 2006 teníamos una población de menores recursos de 25% y ahora tenemos un 40%. Es decir que las IAMC absorbieron buena parte de la disminución que tuvo ASSE y otros prestadores, de la demanda de servicios de salud de la población de menos recursos.

Con estas estadísticas, podemos ver que una mayor accesibilidad a los servicios en general implica una mayor inversión, en más policlínicas, más camas en sanatorios, más y mejores y sanatorios, y más y mejores sistemas de administración e información para la complejidad que implica administrar ese volumen de población asistida y cumplir con todos los requerimientos de información hacia el paciente y a todos los efectores públicos de recursos.

A esto debe sumarse que en el momento de entrar en vigencia la reforma de la salud las instituciones habían pasado por varios años de estancamiento de la inversión producto de la crisis financiera. En los años 2006 y 2007, que fue cuando comenzó a aplicarse la reforma, las instituciones tenían una infraestructura con dos o tres años de rezago, porque no se habían podido hacer inversiones debido a los momentos que había vivido el país. A esto tenemos que sumar el permanente desarrollo que la tecnología impone a los prestadores, que la población merece y demanda, lo que implica una presión adicional para incorporar los avances tecnológicos y mejorar las instalaciones.

En este panorama de demanda asistencial, la respuesta de las instituciones ha sido la mejora de las infraestructuras existentes, que es un proceso que ha llevado diez años. En este punto me voy a detener para mencionar las fuentes de financiamiento existentes a fin de llegar a la importancia que adjudicamos al proyecto que está a estudio de esta Comisión, que refiere a la sobrecuota de inversión.

¿Cómo pudieron afrontar las instituciones las inversiones que tuvieron que realizar en el período 2007-2012, antes de la aplicación de la primera versión de la sobrecuota de inversión? Había dos alternativas: acudir a los fondos propios o a préstamos bancarios. El déficit operativo que las instituciones tienen y que han venido arrastrando a lo largo del tiempo ha limitado la posibilidad de financiamiento a través de fondos de terceros.

Voy a hacer un breve desarrollo del Fonasa, del pago por cápita que reciben las instituciones y su vinculación con los sistemas de financiamiento. Actualmente, el Fonasa es la principal fuente de financiamiento del sistema privado de salud. En el año 2007, el 37% de los recursos de las IAMC provenían del Fonasa y, en el año 2012, el porcentaje era del 64%, lo que demuestra que con la integración paulatina de nuevos afiliados a través de este sistema, desde el punto de vista de los ingresos de las instituciones, se genera una mayor dependencia del Fonasa. Esto ha sido gradual en el tiempo e implica una fuerte dependencia de las IAMC de las fuentes públicas de financiamiento, especialmente del Fonasa.

En todo este tiempo, hemos sostenido que los ingresos por cápita que las instituciones reciben no alcanzan para cubrir los gastos operativos necesarios para llevar a cabo las prestaciones que la población demanda. En lo que tiene que ver estrictamente con el financiamiento, tenemos que decir en forma clara que los ingresos por el pago de cápitas no generan a las instituciones ingresos con los que puedan hacer frente a las inversiones en infraestructura, porque la forma de determinación de los ingresos por cápita no tiene un componente que implique afrontar inversiones. Los componentes que intervienen en la determinación del pago por cápita solamente contemplan los gastos asistenciales u operativos. Se trata de una definición que necesariamente implica que tenga que haber otra fuente de financiamiento para las inversiones de infraestructura.

Aparte de la discusión que estamos dando hace tiempo con el Poder Ejecutivo en la Comisión de cápitas, en cuanto a que las cápitas no son suficientes para cubrir los gastos operativos y eso ha llevado a un continuo déficit de las instituciones que se arrastra en el tiempo hasta el presente momento, las consecuencias son claras. Si las cápitas no tienen un componente para el pago de inversiones y son insuficientes desde el punto de vista de los costos asistenciales, se genera un déficit en las instituciones que disminuye la posibilidad patrimonial para hacer frente a las inversiones que se requieren. Esto es sencillo de ver porque o se financia

con fondos propios, que no se pueden generar puesto que no existen recursos suficientes, o con fondos de terceros a los que hay que pagar intereses y la cápita no incluye ese concepto.Ante este panorama, las instituciones con los fondos que ya tenían al momento de ingreso de la reforma y con un aumento de la participación de fondos de terceros y a riesgo de crear y acumular un déficit hacia el futuro, tuvieron que afrontar las inversiones para dar respuesta al aumento de la demanda asistencial.

En julio de 2012 se aprobó Ley Nº 18.922 habilitando a la Junta Nacional de Salud a pagar a las instituciones de asistencia médica colectiva que integran el Sistema Nacional Integral de Salud la denominada sobrecuota de inversión -la primera versión- cuya naturaleza queremos precisar, además de la importancia de esta sobrecuota de inversión.

Por este mecanismo de sobrecuota de inversión que los diputados tienen a estudio, el patrimonio de las instituciones se verá aumentado; reciben dineros de fondos públicos, que no tienen contrapartida pero sí una obligación: dedicarlo a la mejora de la infraestructura. Estos dineros sola y exclusivamente pueden ser destinados a las inversiones que las instituciones realizan de acuerdo a las necesidades consensuadas con el Poder Ejecutivo; no son inversiones caprichosas, sino que tienen que estar dentro del marco de las políticas públicas de salud.

La sobrecuota de inversión no es un ingreso operativo, porque no proviene de la prestación de servicios asistenciales a sus afiliados -no es un servicio que prestamos a los afiliados-; tampoco puede destinarse a formar parte del capital de trabajo de las instituciones; tiene que volcarse a las inversiones

La sobrecuota de inversión no es como han dicho otros actores del sistema fondos que caprichosamente utilicen las instituciones con fines diferentes a los que nos comprometimos.

Vamos a ver el destino de estos fondos y los montos que están en juego. La sobrecuota de inversión se destina a tres tipos de inversiones: obra civil y equipamiento asistencial; tecnología médica y, por último, para la historia clínica electrónica y a los sistemas de información general de las instituciones.

Hasta el momento entre el 80% y el 90% de las inversiones realizadas se destinaron a obra civil y a equipamiento y entre el 10% y 20% a tecnología médica y sistema de información.

En el período 2013-2015 -recuerden que según la ley de 2012, la primera versión de la sobrecuota se abonó durante 2013, 2014 y 2015- las instituciones de Montevideo recibieron aproximadamente $ 1.130.000.000 por concepto de sobrecuota de inversión. En el período 2013-2016 -en 2016 no recibimos sobrecuota pero tuvimos que seguir con el plan de inversiones previsto-, las inversiones realizadas fueron de $ 2.227.000.000, invirtiéndose bastante más de lo que recibimos por sobrecuota.

Esto demuestra que casi la mitad de las inversiones realizadas se financian con sobrecuota de inversión, mientras que para dar respuesta al incremento de la demanda existente las instituciones debemos afrontarlo con nuestro esfuerzo financiero.

Hasta el momento, por la primera versión de la sobrecuota de inversión, por cada $ 100 que las instituciones reciben por sobrecuota de inversión tenemos que aportar $ 30 adicionales para completar la inversión. Esos $ 30 adicionales provienen del esfuerzo de las instituciones amparadas por sobrecuota. Pero además hay inversiones que no están amparadas por la sobrecuota de inversión y que igualmente las tenemos que realizar. De ahí resulta el guarismo de los tres últimos años: que representan el 50% de las inversiones totales del sector de Montevideo; imagino que será el mismo para las empresas del interior del país.

Finalmente, queremos analizar las consecuencias por no resolver adecuadamente este tema así como los aspectos del proyecto de ley a estudio que queremos resaltar para que los consideren al momento de su discusión.

En primer lugar, este problema que estamos planteando no es ajeno al Poder Ejecutivo. Con fecha 21 de setiembre de 2015, los Ministerios de Economía y Finanzas y de Salud Pública suscribieron un convenio con las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva por el que se comprometieron a que a partir de julio de 2016 se retomaría el mecanismo de financiamiento a través de la sobrecuota de inversión. El compromiso asumido por el Poder Ejecutivo consiste en que la nueva versión de la sobrecuota de inversión se iba a destinar a proyectos de importancia sistémica o vinculados con planes de habilitaciones o para la implementación de

sistemas de información e historia clínica electrónica. Hasta el momento, el sistema no se encuentra disponible causando problemas a las instituciones que se encuentran en proceso de desarrollo de las inversiones comprometidas. Durante 2016 no recibimos la sobrecuota de inversión.

Las estimaciones primarias de las inversiones mínimas que las instituciones con sede en Montevideo representadas por nosotros planean realizar desde 2017 en adelante alcanzan aproximadamente $ 1.070.000.000. El 70% de esa inversión corresponde a obra civil y equipamiento mientras que el 40% corresponde a la inversión que tenemos que hacer en historia clínica electrónica y sistema de información. Esta es una evolución normal porque la mayor parte de las inversiones en obra civil e infraestructura y equipamiento ya se ha hecho; ustedes verán un montón de instituciones con sanatorios nuevos o en marcha. Todavía tenemos que afrontar la inversión para el sistema de información y sobre todo para la historia clínica electrónica -podrán complementar quienes me acompañan-, cuestiones de crucial importancia desde el punto de vista asistencial.

Avizoramos que en los próximos años la inversión en tecnología será importante, pero no es exclusivamente la que debemos afrontar porque también debemos culminar obras en marcha.

Entendemos que para dar respuesta a los desafíos futuros las IAMC deben estar fortalecidas financieramente. Por eso, estamos comprometidos en buscar soluciones que logren terminar con los déficits operativos existentes y permitan lograr los objetivos de inversión que las instituciones y los afiliados requieren. En ese proceso, la sobrecuota de inversión es de vital importancia para nuestras instituciones.

El pago de la sobrecuota de inversión a las instituciones permite el financiamiento parcial de las inversiones en infraestructura porque otras definiciones que existen en el sistema no permiten fortalecer el capital propio ni acceder ilimitadamente al financiamiento de terceros sin incurrir en mayores déficits. Por lo tanto, entendemos que el mecanismo de la sobrecuota debe ser implementado de forma permanente y no como el proyecto propone que sea por única vez. En esto quiero ser claro. Hay definiciones del Sistema Nacional Integrado de Salud y de su financiamiento que determinan que la sobrecuota de inversión sea un elemento primordial para afrontar las inversiones de largo plazo debido a que el patrimonio de las instituciones no puede solventarlas porque no estamos generando ganancias producto de déficits operativos que no nos permiten mejorar la infraestructura de la que estamos hablando.

A nuestro criterio, el mecanismo de la sobrecuota debe ser permanente y no por única vez como plantea el proyecto.

Entendemos que el actual proceso de avance de la reforma sin duda necesita el fortalecimiento de los sistemas de información y la implantación de la historia clínica electrónica, pero no debe perderse de vista que el proceso de adecuación de las estructuras edilicias y el equipamiento no ha finalizado; todavía tenemos algunas inversiones importantes para realizar en dicha materia.

Por último, respecto al proyecto de ley a estudio, consideramos que la iniciativa del Poder Ejecutivo de rebajar el compromiso de las instituciones del 30% al 10% de la inversión realizada ha sido muy importante. Esto permite disminuir la presión que tienen las instituciones para realizar aquellas inversiones no amparadas en la sobrecuota de inversión, pero que debemos hacer igualmente porque el avance tecnológico así lo requiere.

En definitiva, lo que queremos trasmitir al Parlamento es la necesidad urgente que tenemos de que este proyecto sea analizado. Entendemos que es un proyecto que mejora las posibilidades de financiamiento de las empresas, que es neurálgico y que tiene elementos que pueden ser mejorados; para eso nos ponemos a disposición de todos ustedes, a fin de que eventualmente, más adelante, podamos evacuar las dudas que esto les pueda ofrecer.

SEÑOR BOGLIACCINI (Gustavo).- Quiero señalar que estos elementos de los que venimos a hablar están enmarcados por una serie de contratos. Con las sobrecuotas y los compromisos que se adquirieron con el Poder Ejecutivo, a través del convenio firmado con los Ministerios de Economía y Finanzas y de Salud Pública, salimos a hacer contratos para culminar obras o realizar cambios. Por ejemplo, el Casmu va a hacer desaparecer su historia clínica escrita el 31 de diciembre de este año. En esa fecha va a estar instalada en toda la institución -ya está en gran parte y seguimos avanzando- el

sistema de historia clínica electrónica. Este contrato de millones de dólares lo trajimos de Chile y España, a través de un convenio con dos empresas grandes que manejan historias clínicas electrónicas de los sectores públicos de esos países. El Casmu tiene una conformación muy dispersa territorialmente, lo que nos obligó a una inversión y a un contrato. Para cumplir con dicho contrato tuvimos que financiarnos y tomar dinero para continuar con una obra sanatorial que tenemos en marcha sobre la calle Asilo. En algunas charlas que mantuvimos se dijo que esto se iba a aprobar rápidamente, por lo que seguimos con las obras a la velocidad que teníamos previsto. Al no aprobarse esta nueva sobrecuota de inversión, y al no poder cambiar o dar de baja los contratos, nos vimos obligados a buscar apoyo en otro lado. Lo que las instituciones reciben por las cápitas es solo para su funcionamiento asistencial, pero no para sus inversiones, que son absolutamente necesarias. Voy a poner un ejemplo muy claro y simple. Si tenemos riesgo de dengue, debemos poner mosquiteros en las ventanas; eso implica inversión, que no está prevista. O sea, no hay un seguro para situaciones de riesgo que se generen, que sean nuevas, que nadie las prevea y que puedan ser motivo de gastos imposibles de determinar. Puse un ejemplo muy sencillo para ilustrar a los legisladores y que les quedara clara la situación.

SEÑOR GONZÁLEZ MACHADO (Luis).- Soy representante titular de todas las instituciones prestadoras de salud en la Junta Nacional de Salud, que es un órgano de gobierno.

Quiero destacar que desde que se estableció la reforma de la salud -un hecho saludado por los ciudadanos y las instituciones, ya que ha permitido una extensión de la cobertura que coloca a Uruguay en situación de privilegio con respecto a otros países de la región-, se ha producido un veredicto, ha habido un referéndum sin necesidad de ir a votar. La población ha elegido al sector mutual, a las IAMC, como el preferido para atender su cobertura de salud. A partir de la vigencia del Fonasa se da la posibilidad de elección: si ir a un seguro integral pagando un complemento, a una institución mutual, o a un prestador público, como ASSE. El veredicto fue claro: las instituciones mutuales aumentaron sus afiliados en 650.000. Esa cifra indica que hoy, dos de cada tres uruguayos, estén atendidos por el sistema de salud. Alguien se preguntará: si tienen más clientes, más pacientes, ¿cómo es que no tienen más recursos? La respuesta es muy sencilla: los ingresos que reciben las instituciones provienen de las cápitas o cuota-salud, que fueron calculadas en base a datos ya históricos de 2004, 2005, tomando como base algunas instituciones, y nunca fueron actualizados. Hoy hay un desfase que sólidamente demostramos, que es de un 4% en el financiamiento de las cápitas. O sea que cada nuevo usuario que nos elige, nos halaga, nos distingue, pero nos trae una mochila de déficit, porque el gasto asistencial no es cubierto por las cápitas.

En 2011 esto fue reconocido por el Poder Ejecutivo y allí surgió el mecanismo de la sobrecuota de inversión, como una forma de mirar las cápitas en profundidad. Eso se fijó para el año pasado, en que empezó a analizarse; está presente el contador Porcaro que representa a las instituciones en esa comisión que lo está debatiendo. Ahí hay una puja metodológica, que esconde una puja por distribución de recursos, donde las instituciones demostramos que hay entre un 3% y un 4% de déficit, porque no solo ha habido aumento de la cobertura, sino también de las tasas de uso y de consumo de la población. No es lo mismo el uso y el consumo de servicios de salud en 2017 que en 2004.

Entonces, el mecanismo primordial es la cápita, pero lejos de aportar superávit, lejos de aportar margen para rentabilidad o inversión, aporta déficit, provoca una consecuencia nefasta, que es el creciente endeudamiento del sector, que hoy tiene un endeudamiento superior a los US$ 700.000.000, con dificultades cada vez mayores para conseguir acceso al crédito. Además, esto produce un estancamiento en las inversiones, que hace que los nuevos afiliados al sector mutual se quejen por las listas de espera, porque no hay disponibilidad de servicios ni la velocidad de acceso que ellos se merecen y que las instituciones le quieren dar.

En 2011, con la creación del mecanismo de sobrecuota de inversión, se quiso paliar esto. En la visión de ustedes como parlamentarios quiero resaltar un hecho: de los fondos que reciben las instituciones mutuales, absolutamente todos están muy controlados, ya sea por auditorías internas de las instituciones, por auditorías externas de los balances que deben ser reconocidos por el Banco Central, y por el Ministerio de Salud Pública que ejerce supervisión permanente de las ejecuciones presupuestales, ya que es el que tiene que autorizar inversiones y nuevas infraestructuras. Los fondos de las sobrecuotas están ultra controlados, porque para acceder a ellos hay que generar un proyecto, un plan, hay que lograr que el Ministerio diga sí -que esta ampliación del CTI es relevante, esta nueva policlínica es importante, la incorporación de un nuevo equipo de radiología o mastología es importante-, que dé la aprobación. A partir de allí se produce la inversión. La

entrega de fondos de sobrecuota se va haciendo gradualmente, en la medida en que la institución asume el gasto, lo financia, lo ejecuta, presenta la documentación y esta es auditada; recién ahí se liberan los fondos. O sea que son fondos absolutamente controlados. Tienen como único destino mejorar la infraestructura que, en definitiva, se vuelca en una mejora de la calidad de la atención.

SEÑOR VIÑUELA (Enrique).- Para que se pueda entender esta situación, voy a hacer un planteo más sencillo; no voy a entrar en los números, porque están establecidos claramente.

Desde el punto de vista formal, las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva tenemos la obligación de dar prestaciones que están establecidas y reguladas por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud Pública, y ejecutadas por la Junta Nacional de Salud. Eso nos obliga a asumir una serie de responsabilidades que deben ser cumplidas eficientemente por el bien de la población.

Como bien se ha dicho hoy aquí, las Instituciones Médicas de Asistencia Colectiva han sido elegidas por la gente de manera espontánea y sin ningún tipo de condicionante. ¿Qué es lo que pasa? La cápita contempla exclusivamente la situación prestacional de las instituciones. Por lo tanto, todo avance o mejoría del concepto de cómo se debe brindar la salud en este país implica, en el siglo XXI, una serie de condiciones imprescindibles de cumplir. Dentro de ellas hay elementos -establecidos por el Ministerio de Salud Pública- contundentes e irrefutables como es que el acceso de los afiliados a las instituciones -tanto las IAMC, como del resto del sistema público de asistencia- deben ser contemplados. Eso nos exige tener un sistema operativo que cuente con recursos humanos e infraestructura que nos permita cumplir con esas exigencias. El doctor Bogliaccini ha dicho que se ha producido un aumento poblacional del 60%. Por lo tanto, las instituciones deben crear una infraestructura básica para poder cumplir con lo establecido. Si desde el 2007 hasta ahora no hemos tenido posibilidades de inversión, o la debemos ir a buscar por fuera del sistema -a nivel de sistema de prestaciones privadas-, va a ser muy difícil. Lo que estamos recibiendo desde el punto de vista económico por parte del Poder Ejecutivo no es suficiente.

¿Qué nos da la sobrecuota de inversión? La posibilidad de desarrollar la infraestructura básica para que el afiliado tenga la asistencia adecuada, en el momento adecuado.

Por otra parte, hay un aspecto trascendente que aquí no se ha jerarquizado. Me refiero al desarrollo de la historia clínica electrónica y del servicio informático para satisfacer la demanda. En nuestro país no contamos con los elementos que nos permitan saber dónde estamos parados. La forma de mantenernos es teniendo información, pero no contamos con la información básica que nos permita saber qué esta pasando. Por lo tanto, necesitamos la informatización. Como bien dijo el doctor Gustavo Bogliaccini, eso significa que todas las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva asumamos compromisos para llegar a la informatización y generalización, de manera que todo el sistema esté unificado a través de algún organismo, a través de la informatización -por ejemplo, “salud.uy”-, que permita que todas las instituciones tengamos información del estado sanitario del país. Para lograrlo, es imprescindible que esto sea desarrollado, y para ello necesitamos inversiones. Eso estaba contemplado en la sobrecuota de inversión, pero desde abril del año pasado estamos esperando una resolución. Les pedimos que ustedes tengan en cuenta que para poder desarrollarnos es preciso contar con infraestructura y desarrollo tecnológico, y para ello necesitamos la sobrecuota de inversión.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Damos la bienvenida a la delegación que nos visita.

Queremos ratificar un comentario que se ha hecho: desde mayo tenemos este proyecto de ley en la Comisión, pero no ha habido avances. Creo que esta es la primera instancia en que lo abordamos. El proyecto toca un aspecto muy sensible: la exigencia de la población, de toda la sociedad en general, incluidos el Estado y el Gobierno, para que la salud tenga cada vez mejor calidad. Pero las nuevas tecnologías y prestaciones que la salud debe brindar requieren de inversiones. No se nos escapa que la informatización de las historias clínicas requiere inversiones permanentemente.

Esta Comisión se reúne con la de Presupuestos para tratar la aprobación de fondos públicos a diversos destinos. Sin dudas, este proyecto tiene un costo para el Estado -según lo que este decida- porque se deja abierta la posibilidad de que el Estado financie la totalidad de la cuota. Al menos esto es lo que he entendido del texto y de lo que se ha planteado. Primero se da una facultad a la Junta Nacional de Salud, no una obligación. La ley faculta a que se autorice esta sobrecuota de inversión. Esa facultad puede ser general o para cada una de las instituciones que cumplan con determinados requisitos. Luego se establece que el 2%

saldrá, en la proporción correspondiente, del Estado, en tanto aporta cápitas; o de los socios que no están incluidos en el sistema del fondo de salud; por lo tanto, hay aportes diferentes. Pero también deja abierta la posibilidad de que el Estado se haga cargo de todo. Por lo tanto, mi pregunta es: ¿de cuánto estamos hablando? Este 2% puede variar de acuerdo con la modalidad y las instituciones. El fondo es deficitario y requiere de transferencias permanentes para atender sus recursos y que pueda cumplir con sus obligaciones. Como esa sobrecuota de inversión, en lo que tiene que ver con el aporte estatal, tendrá que tener un reforzamiento de sus recursos, y deberá aprobarse durante el tratamiento del presupuesto, que se iniciará a mitad de año, quisiera tener idea de montos.

En el primer artículo se dice que será por única vez. Yo entendí que se aspiraba a que no fuera por única vez, sino que hubiera un mecanismo permanente. Quisiera que me informaran al respecto.

SEÑOR PORCARO (Daniel).- Son muy buenas las explicaciones solicitadas por el diputado Gandini.

Quiero aclarar que yo puedo manejar montos de Montevideo, no los de todo el país porque incluiría las empresas nucleadas en Fepremi.

En 2015 tuvimos la actual sobrecuota de inversión en sus máximos niveles. Las instituciones de Montevideo recibimos $ 500.000.000. Antes de venir al Parlamento le pedí a las instituciones que me dieran sus presupuestos de inversiones desde 2007 en adelante, y tengo relevados $ 1.070.000.000. De ese monto, aproximadamente la mitad corresponde a sobrecuota de inversión. Por tanto, volvemos a los $ 500.000.000 de 2015. Creo que estamos hablando de $ 500.000.000 anuales para instituciones de Montevideo. Podría ser un poco más, porque estas cifras son de 2015.

Quisiera poner un poco de luz sobre otros dos aspectos que mencionó el señor diputado Gandini.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- A los efectos de la autorización presupuestal eventual y las salidas de caja, tal como está expresado en el artículo 3º, ese monto de $ 500.000.000 -consideremos ese monto y tomemos el caso de Montevideo, con lo relativo que es- podría estar discriminado en dos ejercicios, porque se habla de una primera partida en los doce meses, un período colchón de tres meses como mínimo y luego se abre un segundo ejercicio. O sea que estaríamos hablando de que hay una autorización presupuestal aproximadamente por la mitad del total en cada ejercicio.

SEÑOR PORCARO (Daniel).- Es correcto lo que dice el diputado Gandini, porque de lo que estoy hablando es del monto máximo de la inversión, que se desarrolla durante dos años de salida de caja, por decirlo de alguna manera.

Quiero referirme a otro de los puntos que mencionó el señor diputado Gandini, relativo al compromiso del Estado. Creo que a partir de la aprobación de este proyecto de ley tendría un compromiso mayor: pasaría del actual compromiso del 70% de la inversión financiada a través de este sistema, al 90%. Vuelvo a decir que no estamos hablando de toda la inversión, sino de la inversión elegible, de acuerdo con las políticas públicas que el Poder Ejecutivo quiera seguir.

El tercer punto que mencionaba el diputado Gandini también para nosotros es central. No se trata de que no queremos venir al Parlamento todos los años, pero me parece que representa un esfuerzo muy grande, tanto para ustedes como para nosotros. ¿Por qué? Porque, en realidad, como hemos manifestado hasta ahora, la sobrecuota de inversión es un mecanismo de financiamiento del sistema. Entonces, de la misma manera que no discutimos todos los años la composición y el pago del Fonasa, tampoco deberíamos discutir esto, porque forma parte, casi interrelacionadamente, de las definiciones del sistema. Con la cápita cubrimos el gasto asistencial; necesitamos una ayuda para las inversiones en infraestructura y rezamos para que a las instituciones les vaya muy bien y puedan hacer el resto de las inversiones con los ahorros de su gestión y de la mayor eficiencia del sistema. Tampoco vamos a rehuir a la discusión de ese tema: nosotros no gastamos todo lo que entra; gastamos todo lo que podemos gastar, de acuerdo con los recursos que tenemos, y siempre estamos buscando mecanismos de ahorro para financiar todo lo que no está incluido en la sobrecuota de inversión.

Cuando hablamos de que este sistema no sea aprobado por única vez, lo hacemos pensando en que el Poder Ejecutivo tenga la herramienta acorde con las políticas de salud para habilitar la sobrecuota de inversión y que se pongan de acuerdo en los fondos que van a destinar a esto, según el presupuesto de que disponga.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho la presencia de los representantes de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva en la mañana de hoy.

Agradecemos también toda la información sobre este tema que puedan dejar a la Comisión o hacernos llegar a través de la Secretaría, tanto el material que hoy han traído por escrito, como todo lo que entiendan pueda enriquecer el tratamiento de este proyecto de ley.

(Se retira de sala la delegación de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva)

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Recién hice las consultas correspondientes en Secretaría. Obviamente, el hecho de haber estado en más de una legislatura me hace confundir los papeles. Yo recordaba perfectamente una reunión que se realizó en la Sala 7, en la que analizamos este tema con el Poder Ejecutivo. Seguramente, eso ocurrió en el año 2012 y no en 2016. De manera que no le hemos dado tratamiento. Por lo tanto, entiendo necesario convocar al Ministerio de Salud Pública, a la Junta Nacional de Salud y a algunos otros actores relevantes en este tema para actualizar la información. Creo que desde que se envió el proyecto, en el mes de abril, hasta ahora, febrero de 2017, han transcurrido hechos significativos, como el ingreso del último núcleo de pasivos y sus cónyuges y concubinos, además del actual cambio de los usuarios a los diferentes prestadores de salud, que seguirá procesándose hasta fin de mes en función de la llamada "apertura del corralito mutual".

Asimismo, la delegación planteó la actualización de los números como resultado de todo este proceso. Uno de los integrantes decía que era un halago recibir nuevos afiliados, pero también un mayor costo. Todos hemos visto la campaña en televisión, peleándose por los nuevos afiliados. Parecería que debemos analizar esos temas. Según ellos, tienen un 4% de déficit; entonces, no sé por qué pelean por tener más afiliados...

(Diálogos)

——De manera que entiendo que hay que actualizar estos temas. Sinceramente, partía de la base de que habíamos recibido al Poder Ejecutivo. Si no lo hicimos, deberíamos hacerlo; ese debería ser el inicio del trámite.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hoy es el último día de mi Presidencia en la Comisión de Hacienda, pero está aquí el señor diputado Civila, quien me sucederá en este cargo y seguramente tomará en cuenta las sugerencias del señor diputado Asti.

(Diálogos)

——Dado que aún no ha llegado la totalidad de la delegación del Poder Ejecutivo, si están de acuerdo, podríamos hacer pasar al director Nacional de Aduanas para que dé su opinión sobre un proyecto de ley presentado por el señor diputado Olaizola, relativo a materiales en desuso en los depósitos portuarios.

(Diálogos)

——Perdón: me informan que ha llegado la delegación del Poder Ejecutivo, así que la haremos pasar, como corresponde.

(Ingresan a sala autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación del Ministerio de Economía y Finanzas, integrada por el contador Pablo Ferreri, subsecretario; el contador enrique Canon, director Nacional de Aduanas; el doctor Estanislao Lamenza; el licenciado Alejandro Zavala y los señores Mario Rosas y Fernando Estévez, asesores.

El motivo de la convocatoria de dicha delegación es escuchar la opinión del Poder Ejecutivo sobre dos proyectos de ley que están siendo analizados por esta Comisión.

El primero refiere al Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Fiscalía General de la Nación, sobre ajuste salarial, y fue enviado por el Senado de la República. El segundo, tiene que ver con la mercadería en abandono en depósitos intra y extra portuarios, presentado por el señor diputado Juan José Olaizola, que hoy nos honra con su presencia.

A sugerencia del señor diputado Iván Posada, propondría escuchar primero la opinión del Poder Ejecutivo sobre el proyecto de aduana y, después, abocarnos -porque quizás va a llevar un poco más de tiempo- al análisis del motivo central de la convocatoria, que es el proyecto de ley sobre el acuerdo salarial con el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Fiscalía General de la Nación.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Es un placer para nosotros estar aquí para comentar estos proyectos.

En primera instancia, quisiera ceder la palabra al doctor Mario Rosas, del Ministerio de Economía y Finanzas y, luego, al director Nacional de Aduanas, para referirnos al proyecto del señor diputado Juan José Olaizola, el cual estamos analizando.

Aventuro un primer comentario. Estamos analizando los posibles impactos que pueda tener, pero todavía no tenemos una opinión cien por ciento definida.

Con su permiso, le cedería la palabra al doctor Mario Rosas para que haga algún comentario adicional.

SEÑOR ROSAS (Mario).- En este momento, estamos analizando la propuesta remitida por la Dirección Nacional de Aduanas, con las modificaciones, y el resultado de las negociaciones efectuadas en Dinatra, a raíz de lo dispuesto en el Decreto Nº 256, que es el de reestructura de la Aduana.

Nosotros estamos analizando cada una de las modificaciones introducidas y -como adelantó el señor subsecretario- todavía no tenemos opinión formada con respecto a ellas. Pensamos que en el correr de la semana sí vamos a tener una opinión en cuanto a si tomamos como viene el proyecto sobre Aduana o si se le introduce alguna modificación, sobre todo, tendiente a evitar cualquier cuestión de nulidad que se pueda presentar.

Eso es lo que puedo adelantar por ahora.

SEÑOR CANON (Enrique).- Es un gusto estar aquí.

En relación al proyecto del señor diputado Juan José Olaizola, que recibí en el día de ayer, hemos hecho un análisis preliminar y -como ha dicho el doctor Mario Rosas- lo estamos considerando junto con la asesoría jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas y la de la Dirección Nacional de Aduanas.

En principio, solo voy a hacer algunos comentarios, que obviamente pueden ser complementados por el doctor Estanislao Lamenza, asesor jurídico.

En primer lugar, el proyecto del señor diputado Juan José Olaizola habla del retiro de la mercadería del depósito una vez decretado el abandono por parte del juzgado. Solo voy a consignar que estamos frente a mercadería que no tiene libre circulación en territorio aduanero, por lo cual no ha pagado los tributos de la importación definitiva. Por lo tanto, el riesgo fiscal de sacar de un depósito intraportuario algo que tenga exoneración fiscal es alto. Lo que quiero decir es sencillamente eso, no me estoy pronunciando al respecto, es solo una anotación. No hay nada en contra del proyecto que propone el señor diputado. El segundo aspecto refiere al plazo de ciento veinte días que establece el proyecto, y de parte de la Dirección Nacional de Aduanas estamos de acuerdo en acotar todo lo posible los plazos para que los privados también se resarzan de sus servicios y de sus eventuales pérdidas.

En tercer término, el proyecto dice: “Si en el plazo establecido en el inciso anterior no se hubiera retirado la mercadería del depósito, el depositario podrá trasladar la misma a otro lugar habilitado, dando noticia a la

Dirección Nacional de Aduanas y siendo los gastos de cuenta del remate".

La única observación que voy a hacer es qué quiere decir "local habilitado". Lo hago simplemente para intercambiar y considerar mejor el proyecto. También, considero que hace falta precisión en relación a qué significa la expresión "dar noticia a la Dirección Nacional de Aduanas".

Y, en cuarto lugar, el proyecto señala: "El producido líquido del remate se destinará hasta un 30% al pago de los gastos y honorarios del depositario (...). Actualmente, según un artículo del CAROU, el cien por ciento es vertido en Aduana para sus gastos de funcionamiento. No hay ninguna oposición de principio a esto, pero hay que precisar exactamente, porque a veces cuando hay abandono no infraccional el titular paga y a veces no paga -esto hay que tenerlo en cuenta-, y habrá que ver cuáles son las vías para hacerse del costo de ese servicio.

Hago simplemente estos comentarios, sin declarar si estamos de acuerdo o no con el proyecto, y nuestra opinión estará formada una vez que concluyan su trabajo a este respecto ambos departamentos jurídicos.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Quizás, sería bueno comentar nuestras dudas al señor diputado Olaizola para que las aclare y en pocos días pasar por escrito nuestra opinión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Precisamente, iba a proponer eso.

El señor diputado Olaizola podría quedar en contacto con los directamente responsables de este tema para zanjar las dudas del Poder Ejecutivo y llegar a un proyecto consensuado.

SEÑOR OLAIZOLA (Juan José).- Agradezco a la Comisión y la presencia y buena disposición de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y del director nacional de Aduanas, contador Canon.

Este proyecto pretende trasladar una preocupación que nos han manifestado gerentes y dueños de depósitos portuarios y extraportuarios, preocupación que seguramente conozcan las autoridades que nos visitan porque se mueven todos los días en ese ambiente, y tiene que ver con el tiempo que les lleva disponer de mercaderías que quedan abandonadas, porque les ocupan lugar en los depósitos, de cuyos costos no pueden resarcirse. Además, muchas veces necesitaron contar con ese espacio con mercadería en abandono, sin poder cobrar ni trasladarla.

Tratamos de hacer una iniciativa sencilla y clara.

Con respecto a las dudas planteadas, obviamente, el proyecto se podrá reglamentar y se podrá aclarar, taxativamente, cuáles serán los lugares donde se podrá trasladar la mercadería. Evidentemente, tendrá que ser otro depósito o un lugar habilitado por la Aduana a tales efectos.

Lo mismo sucede con dar noticia a la Aduana; creemos que tiene que existir una notificación formal del traslado de la mercadería y que Aduana debe llevar una trazabilidad. No puede ser que un depositario y ante sí traslade una mercadería sin que la Aduana tenga conocimiento de ello. El proyecto se inspiró en ese sentido para que la Dirección Nacional de Aduanas pueda dar seguimiento y una trazabilidad concreta a esa mercadería en abandono.

En cuanto al 30% que establece el artículo 2º -como bien se decía- actualmente todo el producido va a la Dirección Nacional de Aduanas para gastos de funcionamiento y nos parece que sería importante determinar un margen -creímos que hasta un 30% era razonable- para que se deduzcan los honorarios del depositario y los gastos del traslado de la mercadería, es decir, todos los gastos en que incurre el depositario para trasladar esta mercadería abandonada de su depósito.

De todas formas, nos parece positivo que en los próximos días nos reunamos nuevamente con las autoridades para avanzar en la consideración de este proyecto y llegar a un acuerdo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, en estos días el señor diputado podrá trabajar conjuntamente con el director Nacional de Aduana y sus asesores y dar cuenta, por escrito, a la Comisión de los avances y

acuerdos a que hayan llegado para iniciar la consideración formal del proyecto.

Se pasa a considerar el asunto que figura en el segundo punto del orden del día: "Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Fiscalía General de la Nación. Ajuste salarial".

Tiene la palabra el subsecretario de Economía y Finanzas.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Este proyecto busca poner fin a un diferendo originado hace varios años, que dio lugar a dificultades en el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial e, inclusive, el Poder Legislativo, que dictó normas al respecto.

En ese sentido, se han ido aprobando distintas normas que pretendieron solucionar este diferendo, hasta el momento sin éxito. Sin embargo, desde el año pasado el Poder Ejecutivo emprendió una negociación con todos los colectivos del sistema judicial; con algunos llegó a acuerdos, que están reflejados en este proyecto, y con otros todavía no ha sido posible. El Poder Ejecutivo guarda esperanzas de que se pueda arribar a acuerdos con esos colectivos.

Este proyecto refleja el acuerdo alcanzado entre el Poder Ejecutivo, en acuerdo con la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y los distintos gremios o sindicatos, es decir, la Asociación de Magistrados del Uruguay, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay y la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay.

Con todos se llegó a un acuerdo transaccional, que tiene varias características: por un lado, se entrega una única partida, que será pagada en tres cuotas, correspondiente a reclamaciones de montos anteriores al 1º de enero de 2017; estamos hablando de montos que van desde el 23 de diciembre de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2016.

El reclamo original de estos colectivos ascendía a un 21,6% de los salarios cobrados -es decir, se reclamaba un incremento salarial de 21,6%, sobre las partidas generadas, reitero, entre el 23 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2016-, y se estará dando un aumento del 10%, a lo que habrá que descontar los pagos ya realizados.

También es de destacar que el reclamo original incluía las partidas desde el 1º de enero de 2011 y, en este caso, la transacción parte para este cálculo de partidas percibidas desde el 31 de diciembre de 2012.

Luego, se reconoce hacia adelante incrementos salariales que se irán dando con el tiempo, sumados a los que ya se dieron, para completar un 14% de incremento salarial de ese 21,6% reclamado originalmente. En su momento, se había otorgado un incremento del 7,76% para las partidas que fueran percibidas desde el 1º de enero de 2016 y, por lo tanto, el acuerdo implica un incremento salarial del 3,24% en 2017 y un 3% en 2018 sobre la remuneración actual de los funcionarios, excluyendo algunas partidas como la de "Perfeccionamiento Académico" y la específica "Partida de los Defensores".

Estas son las características, es decir, se transacciona un monto hacia atrás y se transaccionan incrementos salariales en dos etapas: a partir del 1º de enero de 2017 una, y otra a partir de 2018. La partida única que se transacciona con respecto a los montos anteriores al 1º de enero de 2017 se paga en tres cuotas: en 2017, 2018 y 2019.

También es importante destacar que para enviar el proyecto de ley, el Poder Ejecutivo exigió que cada colectivo lograra la adhesión a este acuerdo de al menos el 80% de sus integrantes. No solo se alcanzó el 80% en los tres colectivos, sino que tengo entendido que se superó el 90% en casi todos los casos, lo que habla de una muy alta aceptación de los magistrados, fiscales y defensores de oficio.

Asimismo, en el proyecto de ley se establece que no solo se debe haber manifestado la adhesión al acuerdo por parte de estos colectivos antes de enviar el proyecto de ley, sino también que si el proyecto se transforma definitivamente en ley y se van a cobrar estas partidas, al momento de hacerlo, se deberá desistir de acciones de reclamación al Estado.

También se deja establecido en el artículo 4º la posibilidad de que aquellos que no hayan adherido al convenio antes de enviar el proyecto de ley, luego de su promulgación -si es que esta iniciativa se convierte en ley-, contarán con un plazo perentorio de treinta días corridos para poder adherirse por escrito y quedar incluidos en los términos acordados en el convenio al cual hacíamos referencia.

Entendemos que es una solución transaccional que tiene como principal ventaja terminar con un diferendo de larga data y que implica, por decirlo de alguna manera, un monto bastante menor que el que se reclamaba originalmente. Esto se irá haciendo de manera escalonada. Aunque mitiga el costo fiscal, obviamente, tiene un costo para las arcas públicas.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Quiero dar la bienvenida a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas para tratar este tema que es recurrente en la Comisión. Ya hemos abordado la solución a un error legislativo importante, que ha generado varias declaraciones de inconstitucionalidad, y que se ha querido resolver varias veces con leyes que también han resultado inconstitucionales.

El Partido Nacional tiene posición formada. La hemos manifestado en el Senado de la República y en ocasión de la ley original, cuando tuvimos un larguísimo y muy entreverado debate.

Quiero recordar que el artículo que quería desenganchar a los ministros de Estado fue producto de una redacción original del Poder Ejecutivo y sucesivas correcciones, porque la Comisión advirtió la posibilidad de que su interpretación fuera la que, finalmente se dio y se terminó votando una última redacción que trajo la Oficina Nacional del Servicio Civil en el mismo momento de votar y que luego resultó aprobada en la Cámara de Representantes, con el voto negativo de prácticamente toda la oposición; por lo menos, del Partido Nacional.

Luego, eso trajo otras leyes que quisieron corregir esa interpretación y terminamos en esta.

En primer lugar, quiero saber si el Poder Ejecutivo es consciente de que esta solución también tiene aspectos que pueden ser declarados inconstitucionales y que hay una cantidad importante de funcionarios que tendría la legitimidad requerida para poder recurrir ante la Suprema Corte de Justicia por su inconstitucionalidad. Al respecto, nosotros tenemos una visión en ese sentido.

En segundo término, quisiera que se nos precisara cuál es el costo de este acuerdo. La ley da rango legal a un acuerdo privado entre partes para resolver un diferendo salarial, una situación de conflicto, y consagra ese acuerdo que tiene un costo del cual se han mencionado diferentes números. Me parece que se han referido a distintos períodos: a veces, a un período anual y, otras, a todo el período de Gobierno. Entonces, me gustaría saber cuál es el costo.

En tercer lugar, quisiera saber cómo queda la situación de un poder del Estado que está integrado por distintos colectivos de funcionarios, algunos de los cuales han firmado el convenio -en su mayoría lo han hecho- y otros que ya se han pronunciado en sentido contrario y que, además, han obtenido sentencia favorable en primera instancia. Si esto se confirmara, el Estado debería pagarles un monto diferente, mayor al que se habría acordado y, además, pasarían a tener, de modo corriente, una retribución mensual mayor a la que tienen hoy y mayor a la de quienes acordaron el convenio. Una cosa es el retroactivo que van a cobrar, al que el Estado tendría que hacer frente, pero también recobrarían un derecho y, por lo tanto, un aumento salarial que movería la escala de los funcionarios que son la mayoría del personal del Poder Judicial. Probablemente, habría diferencias salariales entre los funcionarios administrativos y aquellos que han firmado el convenio. Entonces, la convivencia de estas dos situaciones, el acuerdo parcial con una parte del Poder Judicial y la persistencia de una situación de reclamo con la parte mayoritaria -en términos cuantitativos- del Poder Judicial, una vez que se dilucide la situación judicial, ¿cómo puede dejar a este poder del Estado? Porque el acuerdo no se hace con todos los funcionarios, sino con los que acordaron renunciar a una parte de su reclamo y arreglar por un monto menor, pero hay otra parte que ha decidido seguir adelante con su reclamo y que tiene un primer fallo a su favor.

Por último, en el Senado de la República se ha reconocido que el Poder Ejecutivo hizo una propuesta que obtuvo mayorías parlamentarias para aprobar una ley que coloca al Poder Ejecutivo en una mejor condición para negociar. Se trata de una modificación absolutamente inconstitucional por varias cosas que hicimos en la Ley de Presupuestos; primero, por la materia, ya que modificamos el Código del Proceso y, segundo, porque

el Poder Ejecutivo va a pagar cuando tenga plata y si lo aprueba el Poder Legislativo. Lo increíble es que esa ley destruye absolutamente la separación de poderes. Hasta esa ley, una sentencia del Poder Judicial -que es un poder independiente- se cumplía. Punto. No había discusión: se cumplía. A partir de esa ley, para que se cumpla una sentencia del Poder Judicial, se deberá requerir el consentimiento, la aprobación, de los otros dos Poderes del Estado, porque se requiere que el Poder Ejecutivo esté de acuerdo y dé la iniciativa estableciéndola como una partida para el pago en un proyecto de ley de tipo presupuestal, ya sea en instancias del presupuesto o de rendición de cuentas, y luego se necesita el consentimiento mayoritario del Poder Legislativo para transformarlo en ley. Es decir, los otros dos Poderes del Estado tienen capacidad de veto para el cumplimiento de una sentencia de un Poder que se supone que es independiente.

Por supuesto que esa ley ha sido el factor determinante para el acuerdo, porque habrá operado como disuasión o coacción frente al ánimo de los funcionarios que en algún caso sostienen -lo escuchamos públicamente- que si no hacen el acuerdo van a cobrar el año del arquero.

Entonces, ahí hay una base que a nuestro juicio es inaceptable, además de inconstitucional; es la base que rige este proyecto.

¿El Poder Ejecutivo es consciente que sigue recorriendo un camino delicado en materia institucional y que esta solución puede generar situaciones muy injustas e inequitativas dentro de ese Poder del Estado en materia salarial y que, además, puede ser pasible de una declaratoria de inconstitucionalidad y volver otra vez a fojas cero?

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Tenía la esperanza de no entrar en el debate con respecto a cómo se generó el conflicto, pero algunas apreciaciones vertidas me obligan a hacer precisiones, que he reiterado muchas veces en todos los ámbitos en que he tenido oportunidad.

Este fue un conflicto de poderes muy lamentable para la institucionalidad nacional. Reitero que no pretendía no abrir el debate sobre el tema, pero se han hecho apreciaciones y preguntas que tienen que ver con todo ese proceso. Entonces, sin tratar de reabrir todo el debate, cuando se hace este tipo de afirmaciones hay que tener en cuenta todas las características de este proceso, en particular lo que correspondió al Poder Legislativo, para tratar de solucionar este conflicto. Sabemos que se le impidió el ejercicio de sus responsabilidades constitucionales puesto que hubo sucesivas declaraciones de inconstitucionalidad, algunas de las cuales tienen pasajes que deberían merecer algún récord Guinness por su inexactitud.

Iba a citar algún ejemplo, pero prefiero evitarlos en este momento; seguramente en Sala tengamos oportunidad de recordarlos.

Todos sabemos que la actitud del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo fue la de buscar permanentemente el cumplimiento de los fallos del otro Poder del Estado, aunque fueran absolutamente contrarios a derecho. Es una paradoja que el Poder Judicial tenga resoluciones que no se ajustan a derecho.

Mi pregunta refiere a la exclusión de las partidas de perfeccionamiento académico y de los defensores. Además de la partida de perfeccionamiento académico, el otro gran tema de discusión fue la otra partida, que determinaba que los ministros de la Suprema Corte de Justicia no ganaran menos que los ministros de Estado una vez equiparados a los otros ministros de Estado. Me refiero a la partida de vivienda.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Me gustaría dejar una constancia en la Comisión.

Como muchos de ustedes saben, yo estaba vinculado al Poder Judicial: me desvinculé definitivamente el año pasado y mi renuncia fue hecha de forma retroactiva al 15 de febrero de 2015

A pesar de que este proyecto trata básicamente de algunos dependientes del Poder Judicial, pero no de los funcionarios, me permito estar en la discusión de esta iniciativa porque no hay ningún tipo de interés en juego. Me parecía bueno decir esto en la Comisión para realizar algunas preguntas y constancias.

Al final del segundo inciso del artículo 1º se establece que la partida única que será pagadera en tres cuotas -o en tres años sucesivos- no configurará las condiciones de regularidad y permanencia a que refieren los

artículos 153 y 158 de la Ley Nº 16.713. Esto implica que estas partidas no estén gravadas por Montepío, Fonasa y no sé si tampoco IRPF.

Sin duda que es una solución muy ingeniosa que, para mí, se aparta de la esencia de lo que aquí se está corroborando, es decir, que a estos colectivos se les está debiendo una suma de dinero que tiene que ver con lo salarial.

Por lo tanto, a través de una ley estaríamos evadiendo el sistema general de la tributación.

Otra pregunta tiene que ver con aquellos que no han adherido a los convenios que se han hecho en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Me gustaría saber cuál va a ser el destino de las personas que no han adherido a estos convenios. Si llegaran a tener sentencia definitiva favorable en cuanto a sus reclamos, quisiera conocer cuál será la posición del Poder Ejecutivo.

Por último, quiero referirme a la posible inconstitucionalidad de la redacción de este proyecto de ley en cuanto a que se establece un aumento de la remuneración de forma permanente tanto para el año 2017 como para el 2018. Según lo que establecen los artículos 86 y 214 de la Constitución, estos aumentos o modificaciones de dotaciones -me refiero a los aumentos de 3,24% para un año y 3% para el siguiente- se estarían otorgando por fuera de una instancia presupuestal. El artículo 86 de la Carta es muy claro en cuanto a que eso solo puede ser posible en una instancia de presupuesto nacional o de rendición de cuentas.

Entonces, esto tiene que ver con una posible inconstitucionalidad de este proyecto de ley. Quizá sea conveniente desglosar esos aumentos para que fueran aprobados en la rendición de cuentas y que en este proyecto se establezca el pago la esa partida única, que ser hará efectiva en tres cuotas.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Voy a tratar de contestar las preguntas y no ingresar en un debate.

Hay algunas preguntas en común realizadas por los señores diputados Jorge Gandini y Conrado Rodríguez respecto a qué ocurriría con quienes no adhieran al acuerdo. Tanto para los colectivos que no acordaron como para quienes no adhieran -dentro de colectivos-, hay procedimientos establecidos en la normativa vigente, y se va a actuar dentro de lo que ella indique. Por lo tanto -más allá de las diferentes opiniones-, dentro de esa normativa está vigente el artículo 733 de la Ley de Presupuesto, y el Poder Ejecutivo actuará en consecuencia.

Con respecto a las opiniones de constitucionalidad o no, todas son válidas. La fiscal subrogante del fiscal general de la nación ha emitido su dictamen diciendo que de acuerdo con su opinión el artículo 733 es constitucional; esto está colgado de la página web de la Fiscalía General de la Nación. Llegado el caso, se terminará estableciendo si este artículo es inconstitucional o no; por el momento está vigente y es a lo que tiene que atenerse el Poder Ejecutivo.

En cuanto a si esto puede llegar a determinar que haya funcionarios con distintas escalas salariales, debo decir que sí, no es algo nuevo. En los distintos organismos del Estado, cuando hay reestructuras, las personas conviven con diferentes escalas salariales. En este caso es lo que ocurrirá. Aquellos con los que se llegó a una transacción, tendrán un determinado sueldo en cierto momento, y si los otros finalmente terminan con sentencias favorables en sus juicios, dentro de la normativa vigente se establecerá la forma de cumplir con ello.

Recuerdo que este acuerdo debe ser refrendado en la rendición de cuentas. Por lo tanto, esto vendrá en el mensaje que envíe el Poder Ejecutivo al Parlamento.

En cuanto a los costos de este acuerdo, hay dos componentes. Uno es un monto transaccional hacia atrás -por decirlo de alguna manera-, hasta el 31 de diciembre del año 2016, y el otro son los montos que implican los aumentos salariales en los años 2017 y 2018.

Los montos que el Estado deberá erogar por parte del Estado para cumplir con este acuerdo son diferentes en función de si en un año hay aumento y, además, el pago de una cuota de la partida única. Por ejemplo, en el año 2017 estaría dándose el primer aumento de 3,24% y pagando la primera cuota de la partida única del

acuerdo. Esto implica un costo de aproximadamente US$ 5.000.000. El aumento salarial implica un costo de aproximadamente US$ 2.300.000. Por lo tanto, el costo de este acuerdo en el año 2017 es de aproximadamente US$ 7.300.000. Esto incluye a los magistrados, defensores y fiscales.

En el año 2018 ocurrirá el pago de la segunda cuota de esa partida única que tiene el mismo monto -US$ 5.000.000- y el segundo aumento salarial, en este caso de 3%, que se suma al aumento dado en el año 2017. Por eso el costo total en el año 2018 será de US$ 9.500.000.

En el año 2019, no habrá aumento salarial pero sí están consolidados los aumentos de los años 2017 y 2018, y se pagará la tercera cuota de la partida única que se acordó. Por lo tanto, el monto a pagar en el año 2019 será el mismo que en el año 2018, aproximadamente, US$ 9.500.000.

En el año 2020 no habrá cuotas de esas partidas únicas hacia atrás, y solo quedarán consolidados los aumentos salariales. Por lo tanto, el costo disminuirá y quedará de manera permanente para estos colectivos aproximadamente US$ 4.550.000, que es lo que implican los aumentos del 3,24% y de 3%, que se darán en los años 2017 y 2018, respectivamente. Esto es lo que implica cumplir con este acuerdo.

La partida de vivienda está incluida en este acuerdo. Las dos partidas a las que hacía mención el señor diputado Asti no están incluidas porque se pagan por gastos y no como rubros salariales; por eso quedan excluidas.

A su vez, no se está evadiendo la normativa tributaria. Estas partidas están gravadas por el IRPF. Como bien establece el artículo 1º de la normativa vigente, las partidas excepcionales o únicas no adquieren condición de regularidad y permanencia hasta que se pagan tres veces seguidas. Recién ahí adquieren la característica de regularidad y permanencia y, por lo tanto, pasan a estar gravadas por las contribuciones especiales de la seguridad social. Esto está establecido en los artículos 153 y 158 de la Ley Nº 16.713. Aquí no se está pagando tres veces por un determinado concepto, sino que se acuerda una partida única, que luego es pagada en tres cuotas. Pongo un ejemplo para ser gráfico. Habitualmente, en el sector privado se otorga un premio por única vez, y se paga con tres cheques diferidos, por decir algo. No son tres partidas, sino una partida única que se paga en cuotas. Aquí ocurre exactamente lo mismo: hay una partida única que se pagará en tres cuotas.

Por lo tanto, no se está estableciendo nada diferente a lo que ya está dispuesto por la normativa vigente. Simplemente, se aclara que, de acuerdo con la normativa vigente, al ser una partida única, no adquiere las condiciones de regularidad y permanencia y, por lo tanto, no es alcanzada por las contribuciones especiales de seguridad social.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Reitero la observación de que una ley de esta naturaleza requiere estar incluida en una rendición de cuentas o en un presupuesto. No puede entrar en vigencia si no es en el marco de una ley de esa naturaleza, porque así lo establece la Constitución; es clarísima. Se daría la particularidad de que los funcionarios que ganen el juicio y tengan la sentencia a su favor, tendrían que esperar que una rendición de cuentas lo apruebe, pero para quienes estuvieron de acuerdo en firmar un convenio con el Poder Ejecutivo, empezaría a regir aunque no haya rendición de cuentas. Es absolutamente insólito. A unos se les pone un exceso de requisitos -a mi modo de ver inconstitucionalmente-, y a otros se les hace una ley a medida que recoge la transacción, fuera de una ley presupuestal. Me parece que no deben ser admitidos esos apartamientos del ordenamiento jurídico para corregir errores.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- En cuanto a que este proyecto de ley es inconstitucional, sobre eso siempre habrá diversas opiniones. Simplemente, me permito recordar que tal como está establecido en la exposición de motivos, el acuerdo alcanzado que se refleja en este proyecto de ley fue realizado junto con la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los colectivos de magistrados, fiscales y defensores. Entendemos que si tan prestigiosas organizaciones están de acuerdo con esta solución, no estarán pensando que estamos frente a una norma inconstitucional. Pero siempre hay otras opiniones al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor subsecretario de Economía y Finanzas y las autoridades que lo acompañan.

(Se retira de Sala la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas)

——El diputado Asti planteó la posibilidad de votar el proyecto de ley en el día de hoy.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Solicito a la Comisión postergar la votación para una próxima sesión, ya que no hemos tenido el tiempo suficiente para discutirlo en la bancada de diputados del Partido Colorado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Hemos solicitado votar este proyecto de ley en una sesión extraordinaria como la del día de hoy, al finalizar el período legislativo, porque se trata de un asunto que genera mucha sensibilidad. Hay distintas circunstancias que rodean la formulación del proyecto en base al acuerdo realizado con los colectivos. Creo que es muy importante dar certeza a los colectivos que han acordado con el Poder Ejecutivo luego de un proceso lamentable que se dio durante cinco años. Por eso es importante que fijemos una fecha cierta de aprobación a este proyecto para que los colectivos, que pueden continuar adhiriendo al acuerdo, tengan la convicción de que este proyecto se convertirá en ley en los próximos días. Incluso, nosotros planteamos a nivel de la coordinación que una vez que se apruebe en esta Comisión, se lo lleve al plenario lo antes posible para cumplir con el objetivo de dar por finalizado el trámite legislativo luego de los acuerdos que se hicieron entre las partes.

Puedo entender las posiciones de algunas bancadas, pero a raíz de la votación que se realizó en el Senado, insistimos en dar rápidamente una señal en el sentido de que está encaminada la aprobación de este proyecto de ley.

SEÑOR POSADA (Iván).- Es claro que tenemos que decidir sobre una situación generada a partir de un conflicto institucional entre Poderes, en el que está involucrado el Poder Legislativo, porque sancionó la ley de presupuesto del año 2010 que incluía un desenganche del incremento de los sueldos de los ministros de otras remuneraciones percibidas en el Estado.

Como hemos dicho en otras oportunidades, el alcance de este artículo significaba claramente un cambio en lo que tenía que ver con la fijación de los sueldos a nivel del Estado. Lamentablemente, cuando se dieron incrementos por parte de la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, la Contaduría General de la Nación no comunicó a esos organismos que no había créditos habilitantes para financiar los incrementos, y el Poder Ejecutivo, en una decisión de enorme impericia y notoriamente equivocada, optó por enviar un proyecto de ley interpretativo que generó recursos de inconstitucionalidad

Cabe destacar que no solo mandó un proyecto interpretativo, sino varios, y que todos fueron objeto de recursos de inconstitucionalidad.

El Partido Independiente no acompañó ninguno de esos proyectos interpretativos, porque nos parecía que era un grave error. Además, la persistencia en ese grave error determinó este conflicto institucional, que implicó la elaboración de este proyecto de ley que supone un acuerdo entre los representantes de las partes en conflicto. Hablo de los representantes, porque no es la institucionalidad la que acuerda, sino las personas que integran esos Poderes.

Seguramente la solución no es perfecta, sino el fruto de un acuerdo. Me parece que la mejor señal institucional que podemos dar es la aprobación del mismo.

Compartimos el juicio de valor, y así lo expresamos en la discusión de la ley de presupuesto de este período de gobierno respecto a la inconstitucionalidad del artículo 733 del proyecto. Nos parece que es groseramente inconstitucional. Pero acá estamos hablando de dar solución a un conflicto institucional generado a partir de la aprobación de un artículo de la ley de presupuesto del pasado período de gobierno.

Por tanto, el Partido Independiente está en condiciones de acompañar este proyecto de ley tal como ya lo hicimos en el Senado de la República.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa interpreta que hasta que no se inicie la sesión de la Asamblea General que da apertura al nuevo Período Legislativo, se continúa con el receso. En consecuencia, se podría convocar a una sesión de esta Comisión para el próximo 1º de marzo a la hora 11, a fin de proceder a la votación del proyecto de ley relativo a: "Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Fiscalía General de la Nación. (Ajuste salarial) (Carpeta Nº 1766) (Repartido Nº 633)".

(Apoyados)

——Ha quedado constancia de que hay representantes del Frente Amplio y del Partido Independiente que han manifestado la voluntad de votar afirmativamente dicho proyecto de ley, por lo cual la mayoría estaría dada. Sin perjuicio de ello, la bancada de Gobierno accede a la solicitud del Partido Colorado, por lo que se resuelve convocar a una nueva sesión el día 1º de marzo a la hora 11.

(Apoyados)

——Se levanta la reunión.